



Porto Alegre, 22 de julho de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 28.904/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho, por meio da servidora Viviane Muller Menezes, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 47, de 2019, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Institui o Sistema Municipal de Desporto, revoga a Lei Municipal nº 1.863/1966 e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, examine-se competência legislativa para a matéria, conforme dispõe a Constituição Federal e à luz da competência legislativa local conferida aos Municípios:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) (grifamos)

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º **A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.**

§ 3º **Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.** (grifamos)

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município consulente reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor sobre a competência deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de seu interesse local:

Art. 7º - A competência legislativa e administrativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e Estadual, **será exercida na forma disciplinada nas leis e regulamentos municipais.**

(...)



Art. 92 **Valendo-se de sua autoridade e competência assegurados nas Constituições Federal e Estadual e Legislação Complementar, o Município** elaborará Projetos ou Programas de desenvolvimento local, atento aos princípios gerais estabelecidos na Constituição Federal, da atividade econômica, da saúde pública, da assistência social, da educação, da cultura, do desporto, do turismo, do meio ambiente, da família, do adolescente, do idoso, do deficiente físico, sensorial e mental, bem como do superdotado, editando normas, também, para garantir-lhes o acesso adequado aos edifícios públicos e de grande acesso de público, mediante lei complementar. (grifou-se)

Considerando que a Constituição Federal atribui competência concorrente para a matéria apenas para a União, os Estados e o Distrito Federal, em princípio os Municípios não teriam competência legislativa sobre a matéria. Porém, ainda no âmbito da legislação federal, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, conhecida como “Lei Pelé” é bem mais hábil a fundamentar uma ação municipal neste sentido, vez que dispõe no seu art. 2º sobre a descentralização como princípio para criação de “sistemas desportivos”, donde se extrai a autonomia do Município para criar programas locais de apoio ao esporte:

Art. 2º O desporto, como direito individual, tem como base os **princípios**:

(...)

X - **da descentralização**, consubstanciado na organização e funcionamento harmônicos de **sistemas desportivos** diferenciados e autônomos para os níveis federal, estadual, distrital e municipal;

(...)

Art. 4º **O Sistema Brasileiro do Desporto compreende:**

(...)

IV - **o sistema nacional do desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade desportiva.

(...)

Art. 25. Os Estados e o Distrito Federal constituirão seus próprios sistemas, respeitadas as normas estabelecidas nesta Lei e a observância do processo eleitoral.

(...)

Parágrafo único. **Aos Municípios é facultado constituir sistemas próprios de desporto, observado o disposto nesta Lei e, no que couber, na legislação do respectivo Estado. (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011).** (grifou-se)

Neste sentido, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, no exercício da competência delegada no art. 24, *caput* e § 3º, da Constituição Federal, a Lei nº 10.726, de 23 de janeiro de 1996, institui o Sistema Estadual e normas gerais de desporto, e prevê nos seus arts. 6º, 14 e 15 o seguinte:



Art. 6º O Sistema Estadual do Desporto congrega as pessoas físicas e jurídicas encarregadas da coordenação, da administração, da normatização, do apoio e da prática do desporto, bem como as incumbidas da justiça desportiva e compreende:

(...)

III - os **Conselhos Municipais de Desportos**;

IV - os **órgãos governamentais municipais responsáveis pela execução e direção do desporto**;

(...)

Art. 14 Os municípios constituirão seus próprios sistemas, respeitadas a legislação federal, onde couber, e as normas estabelecidas nesta Lei.

Art. 15 Enquanto os municípios não fixarem, na forma da lei, normas de organização e funcionamento dos respectivos sistemas do desporto, aplicam-se, no que couber, os dispositivos da legislação federal e desta Lei. (grifos nossos)

Portanto, observadas as regras acima transcritas, os Municípios possuem competência legislativa sobre a matéria para instituir seus próprios sistemas de desporto.

Demonstrada a competência legiferante do Município, considerando que o objeto do projeto de lei em análise refere-se à organização administrativa de serviços públicos locais, disposições sobre um Conselho Municipal e demais atos de importância para o desporto do Município, é pertinente verificar a Lei Orgânica Municipal:

Art. 29 São de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

(...)

Art. 53 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Assim, infere-se legítima a iniciativa do Poder Executivo para o projeto de lei em análise.

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, a Constituição Federal dispõe sobre o desporto como um direito da ordem social, ao lado da educação e da cultura. Outrossim, dispõe sobre o fomento ao desporto como dever estatal no seu art. 217:



Art. 217. É dever do Estado **fomentar práticas desportivas formais e não-formais**, como direito de cada um, observados:

(...)

II - **a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento**; (grifou-se)

A Lei Federal nº 9.615, de 1998, citada no item anterior, encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 7.894, de 8 de abril de 2013, que dispõe:

Art. 7º Os sistemas de desporto constituídos pelos Estados e pelo Distrito Federal observarão o disposto na Lei nº 9.615, de 1998, e neste Decreto.

Parágrafo único. A constituição de sistemas próprios de desporto pelos Municípios é facultativa e deve observar o disposto na Lei nº 9.615, de 1998, neste Decreto e, no que couber, na legislação estadual.

Art. 8º A relação entre o Sistema Brasileiro do Desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observará o princípio da descentralização, com organização e funcionamento harmônicos de sistemas desportivos diferenciados e autônomos de cada ente federativo.

(...)

Art. 36. Um terço dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 6º da Lei nº 9.615, de 1998, será repassado às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal ou, se inexistentes, a órgãos ou entidades com atribuições semelhantes.

§ 1º Os recursos previstos no **caput** serão repassados proporcionalmente ao montante das apostas efetuadas em cada unidade da Federação e pelo menos cinquenta por cento do montante recebido será destinado a projetos apresentados pelos Municípios ou, na falta de projetos, em ações governamentais em benefício dos Municípios.

Indiscutível, portanto, a pertinência do projeto de lei municipal com os objetivos da legislação, para a instituição do Sistema Municipal de Desporto e como condição para sua integração ao Sistema Nacional, com acesso a todos os benefícios que podem decorrer.

IV. Sobre o Conselho Municipal do Desporto – CMD (arts. 10 e 11 do projeto de lei em análise), os conselhos municipais constituem o chamado “controle social”, expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, compostos de agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. De se salientar, outrossim, que em nível municipal, a condução das políticas públicas pelos respectivos Conselhos, chega ao nível mais próximo dos cidadãos.



Em linhas gerais, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, como regra, todo conselho municipal tem como atribuições: assessorar na execução da política pública; deliberar sobre qualquer matéria referente à política pública de que trata; propor ao Executivo a celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições; opinar, deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal (executor); elaborar e encaminhar ao Executivo proposta orçamentária referente às políticas públicas; propor ao Executivo a realização de estudos e pesquisas; estimular a participação da sociedade nas políticas públicas; elaborar e alterar o Regimento Interno do Conselho; expedir normas no âmbito de sua competência.

Sobre a composição do Conselho Municipal de Desporto, esclareça-se que deve ser sempre observado como diretriz o princípio da paridade, isto é, ao mesmo número de representantes do Poder Executivo deve corresponder o de representantes da sociedade civil. Quando tal não for possível, devido ao número total de membros ser ímpar ou devido a outras peculiaridades locais por opção do Município, a ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal, o Conselho representa a sociedade.

Apesar da existência da legislação federal a dispor sobre o desporto, não há regra no sentido de determinar qual será a composição dos respectivos Conselhos no nível municipal. Assim, como diretriz geral, será utilizado o princípio da paridade.

Dessa forma, quanto à composição do CMD na forma proposta pelo art. 11 do projeto de lei em análise, constata-se que está observada a regra da paridade, pois do total de 10 (dez) membros o Poder Executivo está com 5 (cinco) representantes (citados nas alíneas “a” a “e” do inciso I) e a sociedade civil também está com 5 (cinco) representantes (citados nas alíneas “a” a “e” do inciso II).

Porém, quanto ao total de membros do CMD, em número de 10 (dez), constata-se que não foi observada a seguinte regra específica da Lei Orgânica do Município:

Art. 69 Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observando-se, quando for o caso, a representação da administração, das entidades públicas, associativas, classistas e dos contribuintes. (grifou-se)

Dessa forma, já se infere de antemão que a composição do CMD necessita ser revista neste ponto, mas tendo sempre como norte orientativo o princípio da paridade.

V. Diante do exposto, conclui-se que, estritamente quanto aos aspectos analisados, da forma como está proposto, o Projeto de Lei nº 47, de 2019, possui viabilidade



em sua maior parte, necessitando ser revista apenas a questão da quantidade de membros no CMD em número ímpar, a fim de atender regra específica do art. 69 da Lei Orgânica Municipal, mantendo-se a composição à luz do princípio da paridade na forma explicada no item IV desta Orientação Técnica.

Neste sentido, para evitar que ocorra eventual rejeição do referido projeto de lei, o que dificultaria nova apreciação nesta sessão legislativa, orienta-se que o Presidente da Câmara oficie ao Prefeito para que retire o PL e encaminha Mensagem Retificativa, a fim de que sejam feitos os ajustes pontuais no texto da proposição e então o Legislativo tenha condições de deliberá-lo e, sendo a decisão do Plenário, aprová-lo.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM